

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 12 日現在

機関番号：32686

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2009～2013

課題番号：21330141

研究課題名(和文) 移住生活者の生活支援と移民政策における福祉課題の位置づけに関する日韓比較研究

研究課題名(英文) A comparative study on current status of the welfare issues in livelihood support of migrant persons and immigration policy in Japan and South Korea

研究代表者

三本松 政之 (SAMBOMATSU, Masayuki)

立教大学・コミュニティ福祉学部・教授

研究者番号：10196339

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 13,100,000円、(間接経費) 3,930,000円

研究成果の概要(和文)：日本の外国人移住生活者への政策は総論的な検討に止まり具体的対応は基礎自治体に委ねられており、移住生活者の支援にはデニズンシップとしての実質化という視点が重要となる。韓国では人権をミッションとする市民団体が外国人労働者の労働環境改善、移住女性の生活改善策提案などのための政策担当局との折衝ルート等を活用し、政府への政策形成やデニズンシップの実質化に向けて一定の影響力をもっていることが見い出せた。

研究成果の概要(英文)：The government policy for migrant persons in Japan is the general argument, and concrete measures are left to local governments. South Korea's immigration policy is twisted. The focus of South Korean immigration policy is placed in support of marriage migrant women. If we take into account that about 10% of foreign residents are marriage migrants and about 40% of foreign residents are foreign workers, we need to evaluate a immigration policy carefully. But we found that in South Korean immigration policy formation, the process of formation in substantial denizenship has been important. We found that support groups have affected the immigration policy and in substantial formation of denizenship through the presence of the negotiation routes with policy departments, medical support to unregistered workers, work environment improvement of foreign workers, and life improvement proposal of migrant women.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：結婚移住女性 多文化家族 外国人労働者 デニズンシップ 人権 社会統合

1. 研究開始当初の背景

先行する科研費助成研究(岐阜県を中心とした外国人集住地域での実態調査)での知見として、韓国では外国人労働者だけではなく結婚移住女性が急増し、文化的背景の相違などにより地域社会でのコンフリクト、DV等が社会問題化し、その生活支援が移民政策の1つの柱として体系的な整備が進められていることを把握した。「生活者」としての外国籍移住生活者(以下、移住生活者)のもつ生活課題の複合性の認識の下での支援策が多文化福祉社会の形成には重要となる。

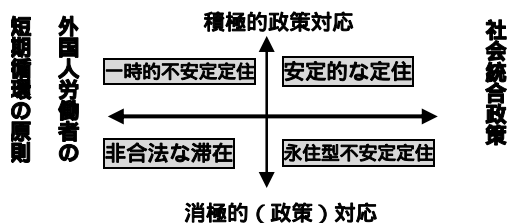
2. 研究の目的

本研究は、韓国において先行する移住生活者に関わる社会統合政策の実態を把握し、そこから社会統合政策推進に関わる諸課題を把握し、その上で日本における社会統合的な「移民」政策における福祉課題の位置づけを行うものである。社会福祉に関わる移民政策の検討にあたって、移住生活者への具体的施策が法制度の整備とともに展開されている韓国との比較検討を通して、移住生活者支援策を位置づけるための課題認識の共有過程を把握し、また多文化福祉社会形成に向けた政策課題を明らかにすることを目的とした。

3. 研究の方法

比較研究を進めるにあたって本研究では、日本国内の研究と韓国における研究とにまずそれぞれの課題を設定した。国内についての研究ではリーマン・ショック後の生活上の変化に着目し岐阜圏域における日系人労働者の生活実態やその支援の課題についての聞き取り調査等と結婚移住女性の支援団体の聞き取り調査、またメゾ・レベルでの政策の検討として埼玉県を対象として関係諸団体の聞き取り調査を行った。韓国での研究においては、多文化家族支援センターなどの結婚移住女性支援者や当事者からの聞き取りを含めた調査、外国人労働者への医療支援に関する調査、また移住生活者に対する人権に基づく支援の実態と課題などについては関係諸団体に聞き取り調査を実施した。

図1 外国籍移住生活者の位置



なお本研究の対象の位置づけについては図1において示した。図では、横軸が社会統合政策志向か、短期循環政策志向か、縦軸は移住生活者の増加に対する政策対応が積極的か、消極的な対応かという軸で、安定的な

定住、一時的な不安定定住、非合法的な滞在、永住型不安定定住に4類型化している。

4. 研究成果

日本の移住生活者への政府の施策は総論的な検討に止まり具体的対応は基礎自治体に委ねられている。韓国の移民政策にはねじれがみられる。すなわち韓国の移民政策においてその施策の焦点は結婚移住女性にあるが、近年の結婚移住者は外国人登録人口の約1割で、約4割が外国人労働者である。この割合を踏まえるならば、政策の評価には留保が必要である。しかし体系的施策として移住生活者への支援策化は進められている。韓国の移民政策形成においては民間団体の支援や活動によってデニズンシップの実質化が図られていることが重要な影響を与えている。人権をミッションとする市民団体が、未登録労働者への医療支援、外国人労働者の労働環境改善、移住女性の生活改善策提案のための政策担当局との折衝ルートが存在等を通して、政府への政策形成や実質的なデニズンシップ化において一定の役割と影響力をもっていることを見出した。

日本においては移住生活者への施策としての支援は、集住地域が形成されている基礎自治体や県などによりそれぞれ独自に行われてきているが、移住生活者の定住化傾向が強まりつつあるなかで基礎自治体の一部では、かれらを移住生活者として捉えなおすこと、また社会統合の課題として支援に取り組むことが求められており、地域コミュニティのあり方をめぐる課題や福祉的なアプローチの必要な課題も多い。定住にともなうかれらの抱える生活諸課題への支援のあり方は、群馬県、愛知県、また静岡県浜松市など日系ブラジル人などの集住地域では自治体や民間支援団体によるある程度の支援体制やノウハウの蓄積などがみられる。またニューカマーと呼ばれる南米日系人を中心とする移住生活者が多数居住する都市の行政並びに地域の国際交流協会等によって構成されている外国人集住都市会議が、地域で顕在化しつつある様々な問題の解決に取り組んできている。しかし県レベルで相対的にみれば多くの移住生活者が在住している神奈川県(2012年度162,325人で全国4位)や埼玉県(117,989人で同5位)などのように、県内のいくつかの地域に比較的多くの移住生活者が集住するという形をとる分散的な集住が行われている地域では基礎自治体による独自の支援や民間団体による支援が中心になっており、県レベルでの体系的な支援の体制としてはいまだ十分とはいえない。

以上のことを踏まえながら、まず日系ブラジル人を中心とした外国人労働者の集住地域(本研究の先行研究での対象地、岐阜県)でのリーマンショック後の実態把握を進めた。また基礎自治体の範囲を超えた支援策やシステムの構築に関わるメゾレベルでの研究

を企図し、その対象地域として外国人登録者数が全国で5位で、多様な経緯の下での移住生活者の定住化が進展している埼玉県を選定した。その考察から同県では、画一的な支援ではなく、外国人集住の経緯と地域特性に応じた支援策の構築、ソーシャルワークに基づく支援の整備、行政内部や民間団体との協働の仕組みの構築、さらに社会的資源としての支援ネットワーク形成などが課題となっていることを指摘した。

日本における基礎自治体の境界を越えたメゾレベルにあたる県域レベルでの集住地域支援施策の調査については上述したように埼玉県を対象とした。埼玉県では県域において、国籍や在留資格、滞在期間、家族構成など多様性を有する移住生活者が、県域全体に分散して居住しており、これを分散的集住とした。同県北部地域は日系ブラジル人労働者の集住地域である群馬県と隣接している。県と県、市と市、市と町といった行政上の境界は、労働者としての移住生活者にとっては大きな意味をもたない。その意味では境界を越えた実質的な生活圏での生活実態の把握が必要になる。しかし生活者としてかれらをとらえるとき生活拠点としての住宅の確保や教育や医療など社会サービスの利用において居住する地域は重要である。その意味でここでは生活の場において必要とされる支援の体系の構築という観点からメゾレベルでの実態把握を行った。

県の施策、特徴的な市町村における施策、またNPOなどの民間団体の支援実態についての調査を行った。埼玉県における多文化共生施策としての移住生活者支援について現状把握をし、その結果の検討を通して、広域自治体としての埼玉県による間接的条件整備機能の進展、基礎自治体としての市町村における間接的条件整備の先行、埼玉県の外郭団体による間接的条件整備および、市町村自治体に求められる直接的援助提供の補完を担っていることを把握した。

広域自治体としての県には間接的条件整備としてのネットワークの内実のより一層の充実が求められること、中間支援組織としての県の外郭団体である国際交流協会には、間接的条件整備及び市町村の補完としての直接的援助提供が期待されること、基礎自治体としての市町村には、移住生活者が地域で生活を営むなかで最も身近な行政として直接的援助提供の必要性と施策の具体化が求められていることが指摘できる。

なお本研究に関連した研究の成果として(1)県などの広域での解決施策は地域特性に応じたルート提示が必要であること、(2)日常的なニーズ把握のためのアウトリーチの確保、(3)課題共有のルートの確立、(4)地域でのキーパーソンの存在意義などを示している。

日本の結婚移住女性の現状については、岐阜県飛騨地域(高山市、飛騨市とその周辺地

域)と加茂地域(美濃加茂市、可児市とその周辺地域)において、結婚移住女性とその家族の現状、当事者やボランティアな支援組織の実践や課題などについて、継続的な関わりのなかで聞き取り調査などを行った。

韓国との比較研究を始めるにあたっては、初年度に韓国における移住生活者の支援の実態把握をするために、移住生活者支援策と社会福祉との接点などについて聞き取り調査を行った。訪問先は、保健福祉家族部(当時)、東大門区多文化家族支援センター、医療支援のヒニョン医療共済会、結婚移住女性により形成される多文化家族への支援等を行っている花園社会福祉館、北朝鮮の脱北者支援などに関わる月溪総合社会福祉館、外国人労働者支援の市民団体として外国人移住労働者対策協議会、地域に根ざした市民活動としての移住生活者支援を行っている青い市民連帯、さらに福祉支援策との関わりについてソウル福祉財団等で聞き取り調査を実施した。

調査からは正規滞在者と非正規滞在者(未登録労働者)とが抱える諸課題が、その社会的位置において分断されるのではなく連続的な位置関係にあり、移住生活者を韓国の中でどのように位置づけるかという政策的な判断や支援の論理によってその評価は変化するものであることが明らかとなった。韓国では、一方で非正規滞在者(未登録労働者)への排除、取締りが強化されているが、他方で多文化家族支援策を中心に多文化社会形成に向けた政策が志向されており、多文化家族、移住労働者支援政策が法のもとに体系的に整備されつつあるという、二重構造が見い出せた。

それらの政策の下で、多様で活発な民間による移住生活者支援活動が行われている。市民団体による地域での多文化交流や移住生活者支援活動などが移住生活者の生活を支え、エンパワーメントし、移住生活者と地域住民との新たなつながりや、移住生活者が地域の活動や政策に参加できるしくみの構築も模索されている。

政策面で国は政策の枠組みを作り地方行政を統括し、地方自治体における施策の推進を図り、地方自治体においては補助金による財政的な支援という形で施策の実施を民間団体に委ねている。民間支援団体の多くは受委託関係などを通して、政府の支援施策の実践者として大きな役割を果たしている。しかし、民間団体の中には政府施策と一線を画す組織もある。

2年目には、特に韓国における多文化家族政策の制度的側面に着目し援助の実施主体であるNPOと自治体との関係構造などを把握することを課題とした。調査では韓国の多文化家族の生活実態と課題の把握、地方自治体レベルでの支援策や支援活動について明らかにすること、また多文化家族の破綻事例について把握することを課題とした。調査は大

邱市、慶尚北道での調査(大邱市調査)と、ソウル市、龍仁市での調査(ソウル・龍仁市調査)の2回を実施している。

大邱市調査では多文化家族支援センターと地方自治体との関係、運営の具体的実態を把握するため、大邱市庁女性青少年家族課、達西区庁企画調整室、達西区多文化家族支援センター、大邱市女性家族研究センター、慶北亀尾市多文化家族支援センター、慶尚北道女性政策開発院を訪問した。

その成果は多文化家族支援の自治体での政策課題としての認識、支援の実施過程や多文化家族支援センターの運営実態を具体的に把握したこと、多文化家族との関わりにおいて慶尚北道の農村地域での国際結婚の初期の経過、政策課題化の過程を把握することができたことなどである。

またソウル特別市および龍仁市調査では、龍仁市多文化家族支援センターの訪問および龍仁市多文化家族支援センターの前センター長への聞き取り、ソウル家庭法院、また外国籍移住者の集住地域として知られる安山市およびソウル特別市の九老区加里峰洞を踏査した。

龍仁市多文化家族支援センターの前センター長は社会福祉研究に携わる大学教員でもあり、研究者の立場からみた多文化家族問題の位置づけについて把握することができ、またソウル家庭法院では裁判官および調査官から国際結婚の破綻の具体的事例と支援施策について聞き取ることができた。

3年次には、韓国の外国人労働者への政策と結婚移住者への政策との整合性という視点から調査を進め、外国人労働者の支援団体などへの補充調査を行った。またこれらとは別に結婚移住女性支援の実態、実像の把握を課題に多文化家族支援センターを利用する移住女性へ直接聞き取り調査を実施した。

4年次目および最終年次の韓国調査ではそれまでの調査の成果を踏まえて補充調査を実施した。外国人労働者も結婚移住女性も移住生活者であるが、その政策的位置づけは大きく異なり、前者は不足する労働力を補充するために一定期間滞在する存在として位置づけられており、さまざまな制約を受けている。他方で、結婚移住女性は多文化家族を形成して国内にとどまる存在であり、社会統合の対象としてその支援が行われている。

多文化家族支援は、実態的には韓国の移民政策の主要な柱の一つであり、法的な基盤に基づき全国の地域で展開されている。だが外国人住民の約4割は外国人労働者であり、約1割が結婚移住者である。ここに韓国の移民政策のねじれがみられる。

韓国調査では、制度的な支援の対象とはならない非正規労働者(未登録労働者)への民間団体の支援とそのミッションの位置づけ、基礎となる人権のとらえ方を把握することに焦点化した。そのための調査枠組みとして、(1)外国人労働者、結婚移住者支援の民間団

体のミッションの基盤となる考え方、(2)外国人労働者、結婚移住女性支援の動向、(3)外国人労働者支援と多文化家族支援の相違など、(4)地域住民(ホスト住民)と外国人労働者・多文化家族の関係、(5)韓国の「社会統合」政策の現状についてを設定し、調査を実施した。訪問先は仁川広域市の韓国移住人権センター、インチョン女性の電話、ソウル特別市の移住女性緊急支援センター、韓国移住女性人権センターである。

調査結果からは「実質的なデニズンシップ」化の進展という着想を得た。韓国では一方で結婚移住者とその家族である「多文化家族」への支援、他方で外国人労働者への定住化防止策の徹底という政策の二面性がみられるが、後者に関わりNGO団体の支援による実質的なデニズンシップ化がみられた。

#### まとめにかえて

移住生活者は、ホスト社会においてかれらの抱える生活課題についての共有が確立されにくいままメインストリームの周縁に位置している。「生活者」としての移住生活者の生活課題はさまざまな要素が複合化した結果として生じているものであるという認識に基づく支援策の確立が必要とされている。また移住生活者の定住化は、基礎自治体の範囲を超えた支援策の構築に関わるメゾレベルでの研究が必要とされている。日系人などの移住生活者の定住化傾向の強まりつつあるこんにちにおいて、移住生活者への支援のあり方の模索と社会的統合施策が必要となっている。

本研究は、日本において移住生活者の不安定定住が進むなかで、「移民」政策の不在という現状から生じるさまざまな生活上の困難に対して、移住生活者の生活者としての権利や人権の保障という福祉的な観点から、定住する移住生活者の生活の場における支援のあり方についてその課題を明らかにすること、移民政策を体系的な政策として位置づけているという点で先行する韓国の移民政策の実態と課題を把握し、その検討を通して具体的な移住生活者への福祉施策形成に寄与することを課題とした。

図1の本研究における対象者の位置づけを調査結果と対応させると、韓国の結婚移住女性の増加に伴う政策的対応は、体系的な政策としてさまざまな施策の整備が行われており、デニズンとしての結婚移住女性の諸権利は少なくとも形式上は広く認められており、第象限に位置づく。第象限として日本において位置するのは、日系ブラジル人に代表される「定住者」の在留資格に基づく外国人労働者である。かれらへの政策的対応は労働力の確保という点において積極的施策として認められ、デニズンシップも形式的には認められている。しかしそれが実質化していないため不安定な生活となっている。韓国の雇用許可制による外国人労働者も本象限に位

置づく。雇用許可制が実施され 2013 年で 9 年目を迎えているが、新聞報道では同制度の下で、外国人労働者は単なる労働力と考えられその権利が保障されていないなどの批判が見られる。

第 象限に位置づくのは、雇用許可制から外れたという意味での「非合法的」外国人労働者としての「未登録労働者」である。未登録労働者への対応は、一方で取り締まりの強化が進められているが、他方でたとえば民間団体による医療支援は黙認するという実態が見られるようにその現実的対応において、外国人労働者のデニズンシップが限定的な形で実質化しつつあるともいえる。韓国の社会統合政策の様々な課題の存在は留保するが、体系的な施策としての移住生活者たちへの支援策が確立されつつある。そこでは「人権」をミッションとして掲げる団体による実践が一定の役割を果たしている。

第 象限は、韓国のように体系的な支援策がみられない日本の結婚移住女性や難民、また永住資格を得た日系人などが位置づく。

図 2 移住生活者への施策

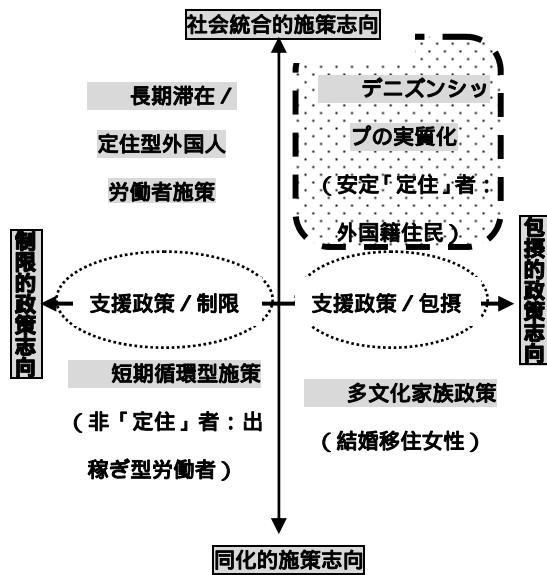


図 2 は外国人労働者の「定住化」が進展する下での集住地域住民における施策の分析枠組みとして用いたものである。縦軸は社会統合的施策を志向するか、同化的施策を志向するか、横軸は集住地域の基礎自治体の取り組みの姿勢に着目し、移住生活者の受け入れ施策を労働力として一時的な滞在者として位置づけ、支援施策はその限りでの支援に限定することを志向するか、または移住生活者を住民としてみなし生活者として位置づけるかに関わる軸である。

制限的な政策志向のもとでは、2012 年 7 月に改正された韓国の雇用許可制のように法律上同国に滞在する期間内において労働に関わる諸権利が認められ、在留期間も延長さ

れ、原則はあくまでも短期循環型ではあるが、実質的には長期滞在が認められるようになっていく( )。

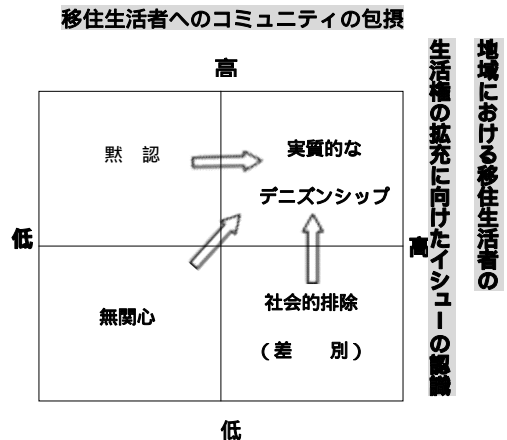
同化施策は裏返せば、異質な外国人を排除する施策であり、外国人労働者はあくまでも「出稼ぎ型の労働者」として短期循環型の一時滞在型労働者(労働力=非「定住」者)として処遇される。日本の外国人技能実習生が該当する( )。当該社会へ包摂していくが実質的な同化施策の志向が強い場合として結婚移住女性が該当する( )。

移住生活者を単なる労働力提供者や同化を前提とした結婚移住女性としてではなく、自国社会における権利主体として、また出身社会へのアイデンティティや文化的背景を尊重した上で、生活上の権利を有する住民と考え、デニズンシップ(denizenship 永住市民権)を実質化し安定「定住」者として位置づける必要がある( )。

今後の課題としてはデニズンシップとしての生活権の実質化に着目し、その過程や論理をさらに明確化し、移民政策としての対応が遅れている日本で生活課題や困難を抱えながら「不安定定住」する、移住生活者の生活権の拡充とその実質化を図る過程の分析を進め、実質的なデニズンシップを基盤とした地域福祉モデルを構築することにある。

日本の移住生活者への支援施策は総論的な検討に止まり具体的な対応は基礎自治体に委ねられ、日系人の定住化傾向が強まるなかで社会的統合施策の確立が基礎自治体に迫られている。その基礎自治体でも定住化の現実や将来を見据えた対応はいまだ不十分である。不安定定住の下でのかれらの将来を見通すならば、不十分な教育による貧困の問題、他方ですでに長期の定住生活をしている者もあり、彼らの高齢化への対応も現実化しつつある。こんにちの日本における移住生活者への無策を考えれば、福祉的な課題として若年世代での不十分な教育による貧困化、備えなき老後生活の問題化等が危惧される。移民政策不在の現状において地域レベルからの「デニズンシップの実質化」は地域福祉の喫

図 3 デニズンシップの実質化



緊の課題となる。さらに分散型集住のみられ

る自治体では移住生活者の不安定定住はイシュー化が図られにくい移住生活者に関わる普遍性をもつ課題である。

多文化社会化が進展する韓国社会における政策的・実践的対応の実態の検討を通して、政策の根底となる理念を見極めることは重要であった。このことは国の施策として展開されている多文化家族への支援への批判や、その問題点を自らの実践において変革しようとするNGOのミッションに読み取れる。移住生活者支援の福祉課題としての位置づけは福祉に携わる者に人権の持つ意味を再確認させる契機でもある。

図3では、移住生活者へのコミュニティの包摂的指向性の高まり、コミュニティにおける移住生活者の生活権の拡充に向けたイシューの認識の高まりという変化によりデニズンシップの実質化過程について提示したものである。移住生活者の定住化が当該地域社会にもたらす多様な課題について、それがどのようにイシュー化し、どのような地域的共同性が構築され、また「市民」として承認されるかというダイナミズムを問うものである。移住生活者の生活課題の共有には民間支援団体等による生活支援を通じた課題の可視化が必要となる。移住生活者の生活権の拡充に関わる諸課題は、イシューが共有されるとき地域的共同性を生み出し、生活課題解決に向けた諸実践から実質的なデニズンシップを生み出す可能性を持つ。移住生活者への生活支援が自治体において施策化できるかは、移住生活者が生活するローカルなコミュニティにおける移住生活者やその生活課題にたいする認識の変化を通して、差別、無関心や黙認といった態度から、異質・開放的な共同性に基づく生活課題の協働による解決へと転換されうるかにかかっている。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計8件)

新田 さやか、韓国の結婚移住女性支援団体に見る支援の論理 「不在化」される女性の生きにくさへの対抗的实践として、東日本国際大学福祉環境学部研究紀要、10巻第1号、査読無、2014、45-59

朝倉 美江、移民の生活問題の現状と課題、金城学院大学論集(社会科学編)、10巻1号、査読無、2013、16-31

門美由紀、地方自治体による外国人への生活支援提供の課題 社会福祉における分権化の視点から、社会福祉学評論、11号、査読有、2012、31-45

三本松 政之、多文化社会の福祉コミュニティ形成、法学研究、84巻6号、査読無、2011、361-387

原 史子、韓国における多文化家族政策と支援の現状:重層的な生活課題を抱える家族への支援、金城学院大学論集(社会科学編)、

8巻1号、査読無、2011、102-121

門美由紀、ニューカマーの定住化と福祉施策 - 社会的パルネラビリティの視点から、東洋大学大学院紀要、47号、査読有、2011、99-119

新田 さやか、三本松 政之、韓国の移住生活者集住地域における外国人労働者と多文化家族のための支援活動、立教大学コミュニティ福祉学部紀要、12号、査読無、2010、61-77

朝倉 美江、原 史子、中尾 友紀、新田 さやか、韓国の移民政策と移民支援活動の現状と課題、金城学院大学論集(社会科学編)、6巻2号、2010、査読無、1-24

〔図書〕(計2件)

三本松 政之 他、コミュニティ政策学入門、誠信書房、2014、163-182

三本松 政之 他、新・コミュニティ福祉学入門、有斐閣、2013、299-308

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

三本松 政之 (SAMBOMATSU, Masayuki)

立教大学・コミュニティ福祉学部・教授

研究者番号: 10196339

##### (2)連携研究者

朝倉 美江 (ASAKURA, Mie)

金女学院大学・現代文化学部・教授

研究者番号: 00310269

原 史子 (HARA, Ayako)

金女学院大学・現代文化学部・教授

研究者番号: 20300147

大井 智香子 (OOI, Chikako)

中部学院大学・短期大学部・准教授

研究者番号: 60352829

中尾 友紀 (NAKAO, Yuki)

愛知県立大学・教育福祉学部・准教授

研究者番号: 00410481

新田 さやか (NITTA, Sayaka)

東日本国際大学・福祉環境学部・講師

研究者番号: 50584629

福山 清蔵 (FUKUYAMA, Seizo)

立教大学・コミュニティ福祉学部・教授

研究者番号: 00208985

永田 理香 (NAGATA, Rika)

高崎健康福祉大学・健康福祉学部・准教授

研究者番号: 80339598

##### (3)研究協力者

門 美由紀 (KADO, Miyuki)

立教大学・コミュニティ福祉学部・兼任講師